# 国家大数据战略背景下档案部门与数据管理部门的职能关系*

徐拥军[1] 张臻[1,2] 任琼辉[1]
[1] 中国人民大学信息资源管理学院 北京 100872 [2]北京电子科技学院管理系 北京 100070

**摘要**:[**目的/意义**]作为国家信息资源管理体系的重要组成部分,厘清传统的档案部门与新兴的数据管理部门的职能关系,加强二者协调合作,是科学推动国家信息资源统筹管理的重要基础,是更好实施国家大数据战略的基本保障。[**方法/过程**]基于文献与实地调研,系统梳理我国省级档案部门、数据管理部门及两者间职能关系的现状,进而剖析存在的问题并提出优化其关系的政策建议。[**结果/结论**]发现目前的问题包括:国家层面对两个部门管理对象的法律界定不清,各地区两个部门在管理对象上存在交叉且交叉情况不同,政务信息资源管理的职责划分不明,职责分工的协商协调机制亟待建立。优化两个部门的职能关系,需要明确档案部门在国家大数据战略中的定位,加强政务信息资源管理法治建设,统筹优化国家信息资源管理体制,加快建立健全职责分工协调机制。

**关键词**:大数据战略 档案部门 数据管理部门 信息资源管理
**分类号**:G250
**DOI**:10.13266/j.issn.0252-3116.2019.18.001



2015年8月,国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》中明确指出大数据成为“推动经济转型发展的新动力”“重塑国家竞争优势的新机遇”“提升政府治理能力的新途径”;10月,中共十八届五中全会将大数据上升为国家战略。2016年3月,“实施国家大数据战略”被作为专章列入《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,10月又被写入《国家信息化发展战略纲要》。大数据作为国家基础性战略资源的地位和国家大数据战略对中国经济社会发展的时代意义逐步明确。

为推进大数据战略,全国各地纷纷成立数据管理局、数据管理中心之类的数据管理部门。在此背景下,作为政务信息资源管理部门的传统档案部门(包括作为档案行政管理部门的档案局和承担档案保管利用职能的档案馆)与新兴的数据管理部门亟需进一步明确各自职能定位和两者职能关系。尤其是2018年3月中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,要求“所有地方机构改革任务在2019年3月底前基本完成”[1],在各地大力推进机构改革的大潮中,如何正确认识和处理档案部门和数据管理部门的职能关系是非常重要、十分紧迫的问题。

当前学界侧重于对档案与大数据概念的关系[2-4]、档案部门与大数据战略的关系[5-7]、大数据语境下的档案工作[8]、档案信息资源建设[9]、信息开发利用和信息安全[9]、档案数据管理[10]等主题的研究,对数据管理部门的隶属关系、组建方式、职责界定等方面的研究也开始起步[11],但对档案部门和数据管理部门的关系问题鲜有着墨。需要指出的是,在机构改革和实施国家大数据战略的背景下,作为党和国家机构的重要组成部分,两类部门在隶属关系、职能划分、工作机制等方面各有特点、联系紧密,但两类部门职能关系如何、存在哪些问题、应如何完善等问题亟待研究和解决。本研究在文献调研和对当前档案部门与数据管理部门职能关系的实地调研基础上,审视两者职能关系中的问题,并提出相应建议。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“大数据环境下政务信息资源归档和管理研究”(项目编号:17ZDA293)研究成果之一。
作者简介:徐拥军(ORCID:0000-0002-1180-7358),教授,博士生导师;张臻(ORCID:0000-0001-9721-8599),讲师,博士研究生,通讯作者,E-mail:zeckycheung@163.com;任琼辉(ORCID:0000-0002-8781-0895),博士研究生。
收稿日期:2019-01-29 修回日期:2019-04-09 本文起止页码:5-13 本文责任编辑:易飞

## 1 我国档案部门与数据管理部门职能关系的现状

根据《深化党和国家机构改革方案》要求，各省（自治区、直辖市）（以下简称省、自治区、直辖市）相继出台地方机构改革方案，其中档案机构改革方案也陆续"亮相"。这一轮机构改革被视为继20世纪50年代、80年代和90年代3次大规模机构改革以来的"第四次档案机构改革"[12]。同时，我国信息化发展已经历了20世纪80年代以个人计算机普及应用为特征的数字化阶段、20世纪90年代中期以互联网大规模商用为特征的网络化阶段，当前正进入以大数据集、大数据技术和大数据业态为主要特征的智能化阶段。在大数据"改变市场、组织机构，以及政府与公民关系"背景下[13]，我国地方政府纷纷组建数据管理部门。

### 1.1 我国省级档案部门的现状

在此次改革前，除港澳台外，我国31个省级档案部门全都是档案局和档案馆"一个机构、两块牌子"，履行档案保管利用和档案行政管理两种职能。从编制上看，有3种情况：①全部为行政编制；②档案局为行政编制、档案馆为事业编制；③未设行政编制，全部为事业编制。从隶属关系来看，有以下几种情况：①归党委、政府合管；②归党委管理；③归政府管理；④归政府办公厅管理；⑤归党委办公厅管理[14]。

改革后，28个省（自治区、直辖市）都将原来由档案局（馆）承担的行政职能划入党委办公厅，26个省（自治区、直辖市）党委办公厅加挂档案局的牌子。海南省继续将档案局（馆）列为政府编制序列的事业单位，云南省将档案局作为省委办公厅管理的机关，上海市将档案局调整为市委工作机关。

此次机构改革之后，除海南省、云南省和上海市外，其他省（自治区、直辖市）都将局馆分立，档案馆的机构性质都明确为事业单位。隶属关系上，除江西省档案馆为省委省政府直属事业单位、海南省档案局（馆）由省政府办公厅管理外，其他省（自治区、直辖市）的档案馆都由党委、党委办公厅或者党委系统的档案局管理。

### 1.2 我国省级数据管理部门的现状

2014年2月，广东率先在省经济和信息化委员会（现已改为工业和信息化厅）下设省大数据管理局。在国务院印发《促进大数据发展行动战略纲要》后，贵州省成立了首个省政府直属的部门（当时为正厅级事业单位），浙江省成立了数据管理中心。随后，内蒙古、重庆、江西、陕西、上海和天津成立了数据管理部门。2018年10月后，部分省（自治区、直辖市）成立、重组了数据管理部门，截至2019年4月9日，共有17个省（自治区、直辖市）成立了数据管理部门。除北京等12个省（自治区、直辖市）成立了行政机关性质的数据管理部门外，还有天津、河北、内蒙古、上海和江西5个省（自治区、直辖市）成立了事业单位性质的数据管理机构。

从隶属关系和职能性质上看，在12个行政机关中，作为政府组成部门的有北京、吉林、贵州和陕西4个省（直辖市）；作为政府直属机构的包括安徽、山东、广西和重庆4个省（自治区、直辖市）；作为部门管理机构的有浙江、福建、河南、广东4个省。见表1。

### 1.3 档案部门与数据管理部门的职能关系

（1）从隶属关系上看，档案部门基本属于党委系统，而数据管理部门基本属于政府系统。30个省级档案部门行政职能全部属于党委系统。除天津大数据管理中心属于天津市委网信办的事业单位外，行政机关性质的12个省（自治区、直辖市）数据管理部门和机构性质为事业单位性质的4个省（自治区、直辖市）的数据管理机构均属于政府系统。而且，经统计，79个副省级和地市级城市的数据管理机构都属于政府系统[11]。

（2）从职责依据看，档案管理部门的职责有明确的法律法规依据，而数据管理部门的职责则依据地方法规或"三定方案"。《中华人民共和国档案法》（以下简称《档案法》）第六条规定："县级以上地方各级人民政府的档案行政管理部门主管本行政区域内的档案事业，并对本行政区域内机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案工作实行监督和指导。"《档案法》第八条规定："中央和县级以上地方各级各类档案馆，是集中管理档案的文化事业机构，负责接收、收集、整理、保管和提供利用各分管范围内的档案。"《中华人民共和国档案法实施办法》对档案行政管理部门和档案馆的具体职责和任务作了详细规定。相比之下，涉及数据管理部门职责规定的，只有信息化相关法律法规和地方性法规制度，而且主要是"三定方案"。比如，广东省大数据管理局的职责规定依据是《广东省经济和信息化委员会主要职责内设机构和人员编制规定》[15]。贵州省大数据发展管理局的职责依据是《贵州省大数据发展管理局主要职责内设机构和人员编制规定》[16]。

（3）从职责内容看，档案部门职责基本一致，而数据管理部门职责差异很大。已公开的机构改革方案相

**表 1　省级政府数据管理部门设立情况**

| 序号 | 省、自治区、直辖市 | 机构名称 | 隶属机构 | 机构性质 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 北京 | 北京市经济和信息化局（北京市无线电管理局、北京市大数据管理局、北京市国防科学技术工业办公室） | 市政府 | 组成部门 |
| 2 | 吉林 | 吉林省政务服务和数字化建设局（省软环境建设办公室） | 省政府 | 直属机构 |
| 3 | 浙江 | 浙江省大数据发展管理局 | 省政府办公厅 | 部门管理机构 |
| 4 | 安徽 | 安徽省数据资源管理局（省政务服务管理局） | 省政府 | 直属机构 |
| 5 | 福建 | 数字福建建设领导小组办公室（省大数据管理局） | 省发改委 | 部门管理机构 |
| 6 | 山东 | 山东省大数据局 | 省政府 | 直属机构 |
| 7 | 河南 | 河南省大数据管理局 | 省政府办公厅 | 部门管理机构 |
| 8 | 广东 | 广东省政务服务数据管理局 | 省政府办公厅 | 部门管理机构 |
| 9 | 广西 | 广西壮族自治区大数据发展局（中国－东盟信息港建设办公室、政务服务监督管理办公室） | 自治区政府 | 直属机构 |
| 10 | 重庆 | 重庆市大数据发展应用局 | 市政府 | 直属机构 |
| 11 | 贵州 | 贵州省大数据发展管理局 | 省政府 | 工作部门 |
| 12 | 陕西 | 陕西省工业和信息化厅（省政务数据服务局）和陕西省大数据管理与服务中心 | 省政府/省工信厅 | 组成部门/事业单位 |
| 13 | 天津 | 天津市大数据管理中心 | 市委网信办 | 事业单位 |
| 14 | 河北 | 河北省信息资源管理中心（河北省大数据中心） | 省工业和信息化厅 | 事业单位 |
| 15 | 内蒙古 | 内蒙古自治区大数据发展管理局 | 自治区政府 | 事业单位 |
| 16 | 上海 | 上海市大数据中心 | 市政府办公厅 | 事业单位 |
| 17 | 江西 | 江西省信息中心（省大数据中心） | 省发改委 | 事业单位 |

注：表中内容系在黄璜和孙学智的研究[11]基础上补充和完善而成



关资料显示，浙江大数据发展管理局的职责是“负责推进政府数字化转型和大数据资源管理等工作”；河南省大数据管理局是“将省政府相关部门的电子政务规划建设指导、行政审批与便民服务建设、数据挖掘利用等职责整合”组建的；山东省大数据局是“在省政府办公厅大数据和电子政务等管理职责”基础上组建的；重庆市大数据发展应用局职责是“将市经信委的人工智能、大数据、信息化推进职责，市发改委的社会公共信息资源整合与应用、智慧城市建设职责等整合”。吉林、广西等省（自治区、直辖市）数据管理部门有多个牌子，其职责差异更大。总的来看，数据管理部门职责可划分为 7 个小类：制定战略（包括大数据战略、信息化规划、政策、智慧城市等）、促进数据产业发展、标准规范和考核体系、政府数据归集及开发利用、政府数据资源共享与开放、电子政务建设、信息安全保障[11]。

## 2　我国档案部门与数据管理部门职能关系中的问题

进入大数据这一信息化发展新阶段后，档案工作的对象正快速由纸质档案向电子文件（电子档案）转型。而新兴的数据管理部门以各种数据、信息作为管理对象，这与档案部门管理的电子文件存在着交叉。由于缺少顶层设计和综合考虑，且各地具体情况差别较大，各地在数据管理部门设置中没有标准可寻，较为随意，从而造成档案部门与数字管理部门职能上存在交叉。同时数据管理部门与档案部门又缺乏必要的协调沟通机制，割裂了档案事业与大数据事业发展应有的联系。

### 2.1　国家层面：管理对象的法律界定不清

我国尚无法律法规对“数据”或“大数据”作出专门规定。地方性法规《贵州省大数据发展应用促进条例》直接采用了《促进大数据发展行动纲要》中对“大数据”的界定：“容量大、类型多、存取速度快、应用价值高为主要特征的数据集合，是对数量巨大、来源分散、格式多样的数据进行采集、存储和关联分析，发现新知识、创造新价值、提升新能力的新一代信息技术和服务业态。”我国已有的法律法规中只有“数据电文”“电子数据”“电子文件”“政府信息”“政务信息资源”5 个概念的界定，见表 2。

表 2 中 5 个概念都与档案存在交叉，也就是说，如果依据表 2 中的某一概念确定数据管理部门的管理对象，则数据管理部门与档案部门的管理对象存在交叉。考虑到在 2012 年《中华人民共和国刑事诉讼法》修订后，司法解释和部门规范性文件均统一采用“电子数据”这一术语，不再将数据电文、电子证据和电子数据混用[17]，《政务信息资源共享管理暂行办法》中“政务

表2 我国法律法规中的数据相关术语

| 术语 | 概 念 | 法律法规依据 |
|---|---|---|
| 数据电文 | 以电子、光学、磁或者类似手段生成、发送、接收或者储存的信息 | 《中华人民共和国电子签名法》(2015) |
| 电子数据 | 对电子邮件、电子数据交换、网上聊天记录、博客、微博客、手机短信、电子签名、域名等电子数据 | 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》(法释〔2012〕21号) |
| | 通过电子邮件、电子数据交换、网上聊天记录、博客、微博客、手机短信、电子签名、域名等形成或者存储在电子介质中的信息 | 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(2013) |
| | 案件发生过程中形成的,以数字化形式存储、处理、传输的,能够证明案件事实的数据 | 《关于办理刑事案件收集提取和审查判断电子证据若干问题的规定》(最高人民法院、最高人民检察院、公安部,2015) |
| 电子文件 | 机关、团体、企事业单位和其他组织在处理公务过程中,通过计算机等电子设备形成、办理、传输和存储的文字、图表、图像、音频、视频等不同形式的信息记录 | 《电子文件管理暂行办法》(中办发〔2009〕34号) |
| 政府信息 | 行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息(适用主体包括法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织) | 《中华人民共和国政府信息公开条例》(2007)(中华人民共和国国务院令 第492号) |
| 政务信息资源 | 政务部门在履行职责过程中制作或获取的,以一定形式记录、保存的文件、资料、图表和数据等各类信息资源,包括政务部门直接或通过第三方依法采集的、依法授权管理的和因履行职责需要依托政务信息系统形成的信息资源等 | 《政务信息资源共享管理暂行办法》(国发〔2016〕51号) |

信息资源”是基于《中华人民共和国政府信息公开条例》对“政府信息”定义的细化,这里只从另3个概念进行分析。

(1)“档案”与“电子文件”存在交叉。《档案法》规定,“档案”是指“过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录”。根据中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《电子文件管理暂行办法》(中办发〔2009〕39号)和国家档案局印发的《电子档案移交与接收办法》(档发〔2012〕7号),作为档案重要组成部分的电子档案是指“具有保存价值并归档保存的电子文件”。

(2)“档案”与“电子数据”存在交叉。法学界的“电子数据”与强调证据性的“电子文件”存在交叉关系:内容、结构、背景等三要素齐全的“电子文件”是优质的“电子数据”,而电子数据还包括那些机构或组织在业务过程中形成中的要素残缺的电子文件[17]。加拿大于1998年颁布的《统一电子证据法》直接将“电子文件”和“电子数据”等同起来。而作为档案重要组成部分的电子档案是指“具有保存价值并归档保存的电子文件”。因此,“档案”与“电子数据”也存在交叉。

(3)“档案”与“政务信息资源”存在交叉。国务院颁布的《政务信息资源共享管理暂行办法》(国发〔2016〕51号)中将“文件”与“数据”同时作为信息资源的子集。归档保存后的“文件”即档案,是政务信息资源的重要组成部分。

## 2.2 地方层面:管理对象存在交叉且交叉情况不同

2.2.1 各省(自治区、直辖市)数据管理部门管理对象的术语存在差异 笔者于2019年4月9日以“政务信息”“大数据”“公共信息”等关键词在北大法宝等数据库中检索现行制度文件,得到省级地方性法规、规章和规范性文件71份。经整理发现,除北京、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、湖南、广西、重庆、四川、云南、陕西11个省(自治区、直辖市)所用“政务信息资源”的定义与《政务信息资源共享管理暂行办法》中一致外,山东、河北、湖北、河南4个省采用的定义与此相近。此外,还有政务数据、政务数据资源、政务信息、公共数据和公共信息资源等5种术语。见表3。

2.2.2 各省(自治区、直辖市)数据管理部门管理对象的术语的含义界定存在区别 从数据(或信息)来源看,有的包括“制作和获取的”(如《北京市政务信息资源管理办法(试行)》),有的则只包括“获得的”(如《浙江省公共数据和电子政务管理办法》)。从形成主体看,有的地方将主体的范围限制为具有行政职能的机关,有的将范围扩展至公共企事业单位(如《海南省公共信息资源管理办法》)。

2.2.3 多数省(自治区、直辖市)未明确数据管理部门管理对象与档案的关系,少数明确的对其界定也有所不同 根据《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》,政务数据资源是“政务部门在履行职责过程中制作或获取的,以一定形式记录、保存的文字、数字、图表、图像、音频、视频、电子证照、电子档案等各类结构化和非结构化数据资源”,也就是将“电子档案”视为“政务数据资源”的子集。根据福建省档案局党组成员、副局长游富明对《福建省数字档案共享管理办法》的解读,“政务信息是档案的前身,档案是政务信息的归宿”[18]。

**表3　各地数据管理部门管理对象术语的界定情况**

| 术语 | 地方 | 制 度 | 制度类型 | 颁布时间 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 政务信息资源 | 北京等11个省(自治区、直辖市) | 《政务信息资源共享管理暂行办法》 | 行政法规 | 2016 |
| 政务数据 | 福建 | 《福建省政务数据管理办法》 | 地方政府规章 | 2016 |
|  | 天津 | 《天津市促进大数据发展应用条例》 | 地方法规 | 2018 |
| 政务数据资源 | 上海 | 《上海市政务数据资源共享管理办法》 | 规范性文件 | 2016 |
|  | 贵州 | 《贵州省政务数据资源管理暂行办法》 | 规范性文件 | 2016 |
|  | 宁夏 | 《宁夏回族自治区政务数据资源共享管理办法》 | 地方规章 | 2018 |
|  | 广东 | 《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》 | 规范性文件 | 2018 |
| 政务信息 | 福建 | 《福建省政务信息共享管理办法》 | 地方政府规章 | 2010 |
| 公共数据 | 浙江 | 《浙江省公共数据和电子政务管理办法》 | 地方政府规章 | 2017 |
|  | 上海 | 《上海市公共数据和一网通办管理办法》 | 地方政府规章 | 2018 |
| 公共信息资源 | 海南 | 《海南省公共信息资源管理办法》 | 规范性文件 | 2018 |

### 2.3　政务信息资源管理的职责划分不明

2.3.1　政务信息资源归档的职责划分不明　实践中，一些省市已经形成的大量电子形式的政务信息资源，依然滞留在政府部门正在使用的电子政务业务系统中，这不仅影响现行政务的效率，而且还使得历史政务信息资源面临被修改的隐患和风险[19]。在大数据战略背景下，如何清晰界定数据管理部门和档案部门及其他政务部门在政务信息资源归档管理中的职责关系，是一个重要的时代课题。但目前31个省(自治区、直辖市)只有浙江和广东分别将“公共数据、电子文件”和“政务数据资源”纳入归档范围并明确档案部门和数据管理部门的职责。根据《浙江省公共数据和电子政务管理办法》规定，“省档案行政管理部门负责制定公共数据和电子文件的归档、移交、保存、利用等具体规定。各级档案行政管理部门负责本行政区域内公共数据和电子文件归档统一平台建设”；数据管理机构“具体承担公共数据和电子政务管理工作”。根据《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》规定，“省级档案行政管理部门负责制定政务数据资源的归档、移交、保存、利用等具体规定。各级档案行政管理部门负责指导和监督本行政区域内政务数据资源归档工作”“政务数据主管部门负责统筹、协调、指导和监督本行政区域内政务数据资源管理工作”。

2.3.2　多数省份没有明确档案资源与政务信息资源共享体系的关系　一方面，无论是已移交进馆的存量档案资源，还是通过政务服务平台形成的增量档案资源，对于各级各类政务部门提高国家治理能力都具有重要价值。但从各省(自治区、直辖市)政务信息资源管理相关制度看，除了2018年11月印发的《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》将电子档案纳入政务数据资源共享范围、2017年12月印发的《福建省数字档案共享管理办法》建立了与政务数据共享平台对接的数字档案资源中心外，其他(自治区、直辖市)均没有明确档案资源与政务信息资源共享体系的关系。如果不将档案资源共享统一纳入政务信息资源共享体系，将形成“档案资源共享体系”和“政务信息资源共享体系”两大新的“信息孤岛”。

2.3.3　数据开放与政府信息公开、档案开放的职责划分不清　在省级层面，北京、上海、浙江、福建、贵州、海南和重庆7个省(直辖市)建立了包括开放在内的政务数据资源管理体制机制，其中北京、上海、浙江、福建和贵州5个省(直辖市)的开放工作主管或管理职责基本是由数据管理部门承担。这5个省(直辖市)也是中共中央网络安全和信息化委员会办公室、国家发展和改革委员会、工业和信息化部确定的公共信息资源开放试点地区。海南省没有专门的数据管理部门，开放管理主管部门是工业和信息化厅；重庆的政务信息资源开放工作主管部门是发展改革委员会。

对于数据开放与政府信息公开是何关系、主体责任作何划分，在上述7个省(直辖市)中，只有贵州和浙江通过制度予以明确。《贵州省政务数据资源管理暂行办法》明确“应当遵守《保密法》《政府信息公开条例》等有关规定”。《浙江省公共数据和电子政务管理办法》明确“《统计法》《政府信息公开条例》对公共数据开放已有规定的，从其规定”。从数据开放与档案开放的关系看，在7个省(自治区、直辖市)中只有浙江将“公共数据”纳入归档范畴，但对于已归档移交给档案馆的公共数据，该省没有明确规定开放的主体。

### 2.4　协商协调机制亟待建立

2.4.1　国家和地方大数据、政务信息资源管理领导体

制和协调机制中，档案部门基本被忽视　在国家层面，国家发展改革委、工业和信息化部、中共中央网络安全和信息化委员会办公室等43个部门和单位组成的“促进大数据发展部际联席会议”制度中，没有档案部门。在地方层面亦是如此，在各种大数据、政务信息资源管理领导体制和协调机制中，数据管理部门大多担任牵头部门或主管部门的角色，而极少有档案部门参与。除了浙江、广东和上海等地的档案部门参与到公共数据、政务数据资源或电子文件归档管理工作中外，其他地方的这些相关工作中几乎没有档案部门身影。

2.4.2　在国家和各省（自治区、直辖市）关于促进大数据发展政策法规文件中，鲜有档案部门承担任务　国家层面，只有《促进大数据发展纲要》中在“公共服务大数据工程”中提到“电子健康档案”“学籍档案”“加强数字图书馆、档案馆、博物馆、美术馆和文化馆等公益设施建设，构建文化传播大数据综合服务平台，传播中国文化，为社会提供文化服务”等。省级层面，除了《海南省促进大数据发展实施方案》《北京市大数据和云计算发展行动计划（2016－2020年）》和广西的《促进大数据发展的行动方案》等提到《促进大数据发展纲要》类似内容外，只有两个省份提到档案部门的作用：一是浙江省政府于2016年发布《浙江省促进大数据发展实施计划》，将以原浙江省档案局（馆）为牵头单位的档案管理和开放共享列为大数据应用示范工程之一；另一个是江西省政府办公厅在2017年印发《江西省大数据发展行动计划》，在重点任务“加快一批重点领域大数据应用”中，将档案工作作为18个重点领域之一。此外，除了提到《促进大数据发展纲要》中在“公共服务大数据工程”中指出的“电子健康档案”“学籍档案”外，只有将档案馆与数字图书馆、博物馆、美术馆和文化馆并列，提出“加强公益设施建设，构建文化传播大数据综合服务平台，传播中国文化，为社会提供文化服务”等类似表述。

2.4.3　在地方机构改革的大背景下，隶属于党委的档案部门和隶属于政府系统的数据管理部门的职责分工协商协调机制有待建立　目前，各省（自治区、直辖市）档案部门面临机构和人员的调整，许多省级数据管理部门建立不久，不少省级数据管理部门是本次机构改革启动后决定组建。在档案部门与数据管理部门职责划分不清的情况下，两者职责分工的协商和协调机制亟待建立。

## 3　优化档案部门与数据管理部门职能关系的建议

2017年12月8日，中共中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，要“分析我国大数据发展取得的成绩和存在的问题，推动实施国家大数据战略”“推进数据资源整合和开放共享”“统筹规划政务数据资源和社会数据资源，完善基础信息资源和重要领域信息资源建设”“构建全国信息资源共享体系”。美国等许多国家高度重视大数据的发展并在前沿技术研发、数据开放共享等方面做了前瞻性布局。在此背景下，从战略、法律、体制和机制等方面入手，优化传统档案部门与新兴数据管理部门的关系，对于加强国家信息资源统筹管理、推动国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

### 3.1　明确档案部门在国家大数据战略中的定位

档案作为党和国家各项工作和人民群众各方面情况的真实记录，是国家信息资源的重要组成部分，是促进国家治理能力现代化的重要支撑。档案工作是党和国家各项工作中不可缺少的基础性、支撑性工作。2003年5月26日，时任浙江省委书记的习近平同志在考察浙江省档案局（馆）时指出：“档案工作是一项非常重要的工作，经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案。在全面建设小康社会进程中，档案工作显得越来越重要。”[20]

为深入实施国家大数据战略，“加强顶层设计和统筹协调，大力推动政府信息系统和公共数据互联开放共享，加快政府信息平台整合，消除信息孤岛，推进数据资源向社会开放”[21]，应充分认识和发挥档案、档案工作和档案部门在总结经验、认识规律、延续历史、发展各项事业中的重要作用。应将档案部门纳入促进大数据发展部际联席会议和地方大数据、政务信息资源管理等各类协调机制，进一步强化国家数据资源统筹管理，切实将档案信息资源、档案管理系统、档案资源平台纳入政府信息系统和公共数据互联开放共享的统筹机制，彻底消除政府信息孤岛，“构建全国信息资源共享体系”[22]。

### 3.2　加强政务信息资源管理法治建设

3.2.1　坚持用法治凝聚改革共识，统筹做好政务信息资源管理相关法律法规制度的立改废释工作　目前，我国已有《档案法》《政府信息公开条例》《电子文件管

理暂行办法》《政务信息资源共享管理暂行办法》等相关法规制度，但对于政务信息资源管理对象的界定、各类管理活动的关系和管理主体的职责划分尚待理顺。比如，在大力推动“互联网＋政务服务”背景下，网上政务活动形成的具有保存价值的历史记录越来越大、种类越来越多，对于这些政务信息资源，是否应归档保存、哪些应纳入归档保存范围，如何充分关联整合现行信息资源与历史档案资源、发挥其辅助科学决策的作用，面临诸多挑战。在数据管理部门快速兴起的浪潮下，应充分认识其与档案部门等传统政务信息资源管理部门的关系，凝聚对管理对象、管理活动、管理主体等方面的改革共识，进一步推进政务信息资源管理的法治化和科学化。

3.2.2　坚持在法治轨道上推进改革，统筹推进档案部门和数据管理部门的机构编制法定化　作为管理国家信息资源的机构，档案部门经历了长期发展和演变，其职能、职责经历了多次调整。相对来说，档案部门职能、权限的法定化已经有了一定基础。但数据管理部门则是信息化发展进入一定阶段才开始出现，特别是国家大数据战略进入实施阶段后，数量才骤然增加。部分数据管理部门有的只有机构名称，但相关工作还在探索之中，有的数据管理部门机构的设置几经反复，有的数据管理机构牌子、职责还待确定[11]。比较来看，档案部门的职责有明确的法律法规依据，而数据管理部门的职责则依据地方法规，或者“三定方案”。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》强调：“机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。要依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。”统筹推进档案部门和数据管理部门，特别是数据管理部门的机构编制法定化，符合建设法治国家、法治政府的政策要求。

## 3.3　统筹优化国家信息资源管理体制

统筹优化国家信息资源管理体制就是要坚持优化协同高效原则，统筹考虑档案部门、数据管理部门、文件管理部门、政府信息公开主管部门、保密行政管理部门、信息化主管部门、图书馆和博物馆等国家信息资源管理有关部门的机构设置、职能配置，完善促进大数据发展部际联席会议制度等协调机制，不断优化部门间关系，形成结构合理、运行高效的国家信息资源管理体系。

统筹优化国家信息资源管理体制是强化国家信息资源统筹管理的根本保障。在 2016 年国务院向全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上，李克强总理指出，“目前我国信息数据资源 80% 以上掌握在各级政府部门手里，‘深藏闺中’成了极大浪费。”他还强调，“要明确提供公共数据是政府公共服务的重要内容”[23]。在推进实施国家大数据战略中，统筹优化国家信息资源管理体制符合《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》关于“坚持优化协同高效”的原则要求，有利于加快形成战略性、基础性国家信息资源库，有利于重塑国家竞争优势，有利于提升国家治理能力。

统筹优化国家信息资源管理体制是许多发达国家的通行做法。例如，美国形成了数据开放、信息公开（自由）、个人隐私保护、电子政务、信息安全和信息资源管理六大领域，以及管理与预算办公室、联邦 CIO 委员会、科技政策办公室、司法部信息政策办公室、国家档案和文件管理署、商务部等核心或重要机构参与的政府数据治理体系[24]。英国也形成了信息资源管理与再利用等七大领域，以内阁办公室、政府数字服务局、信息专员办公室、信息专员、数字文化传媒体育部、国家档案馆、政府通信总部、国家网络安全中心、司法部和政府法律部以及数据战略委员会和公共数据组为重要治理机构的治理体系[25]。加拿大联邦政府也建立了包括国家图书档案馆在内的数据治理体制[26]。澳大利亚通过制定以政府信息资产为核心的政府信息治理框架，形成了总理内阁部、政府信息管理办公室、国家档案馆等部门以及跨部门大数据工作组参与的治理体系[27]。

## 3.4　加快建立健全职责分工协作机制

包括地方机构改革在内的党和国家机构改革是着眼实现全面深化改革总目标的重大制度安排，是推进国家治理体系和治理能力的重要举措。作为党和国家机构的重要组成部分，准确定位档案部门和数据管理部门的职能、科学界定职责划分是优化机构设置和职能配置的重要基础。

研究表明，在已经明确机构和职能的条件下，档案部门和数据管理部门依然存在职责交叉的问题。为促进机构职能体系的系统性、整体性和协同性，变“各自为战”为“协同作战”，需要结合档案部门和数据管理部门分别隶属党委系统和政府系统的实际，将档案部门纳入促进大数据发展协调机制、建立适宜的沟通协商机制，从而加强职责分工和具体工作的协商与协同。具体来说，可采用的举措包括：制定修订两类部门的

"三定方案";根据《中央和国家机关部门职责分工协调办法》等有关规定,按照协商与协调相结合的原则,建立和完善议事协调机构或主办部门组织的部门间职责分工的协商机制,以及编制部门组织的协调机制;建立健全档案部门和数据管理部门间具体工作的协作机制。

从具体职能内容来说,应从以下 3 个方面着手建立健全职责分工的协作机制:①在政务信息资源归档管理上,明确、细化数据管理部门、政府服务部门和档案部门在政务信息资源归档管理中的分工;②在信息资源共享体系建设上,应注重顶层设计、加强沟通、深入研究,切实推动将档案信息资源纳入政务信息资源共享体系,真正消除信息孤岛,实现全面数据共享。在浙江省"最多跑一次"改革领导小组领导下,浙江省档案馆和省大数据发展管理局通过经常的业务交流等方式,较为妥善地处理了资源共享问题;③在信息资源开放上,应建立档案部门、数据管理部门和政府信息公开主管部门的沟通机制,强化配合联动和有序协同,提高档案开放利用、数据开放和政府信息公开工作的效率和效益。从地方层面看,为整合共享全省政务信息资源,山东省政府办公厅、省档案馆和省大数据在省档案馆政府公开信息查阅中心基础上改造升级建设山东省数据大厅就是一个很好的探索[28]。

## 4 结语

档案部门和数据管理部门的职能关系是行政组织横向关系的一个体现。在大数据成为信息化发展新阶段的时代下,在实施国家大数据战略、加快建设数字中国的背景下,如何认识、怎样优化新兴的数据管理部门与传统的档案部门职能关系,关系着国家对信息资源的统筹管理能力。在国家数字转型时,档案部门与数据管理部门在专有区域之外,也出现了竞争区域。专有区域是档案部门始终不同于数据管理部门的本质,而竞争并非一定会带来毁灭,档案部门与数据管理部门之间并非零和博弈的关系,既为竞争点,亦为合作点。因此,为了构建一个健康有序的大数据生态圈,档案部门和数据管理部门之间需要不断磨合与探索开放共享、共建共赢的合作之道,从而借势借力地推动档案事业的转型与变革,推进数据管理工作的"落地"与"结果"。

**参考文献:**


[1] 新华网. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》(全文)[EB/OL]. (2018-03-21)[2019-01-16]. http://www.xinhuanet.com/zgjx/2018-03/21/c_137054755_10.htm.

[2] 何嘉荪, 谭建月. 档案概念再认识——大数据引起的思考[J]. 档案与建设, 2017(8):4-6.

[3] 何嘉荪, 张淑霞. 大数据引发的思考——哲学界相关讨论的启示[J]. 浙江档案, 2017(6):8-11.

[4] 郑金月. 关于档案与大数据关系问题的思辩[J]. 档案学研究, 2016(6):37-40.

[5] 何玉颜. 档案部门参与政府大数据治理的路径研究[J]. 浙江档案, 2018(8):23-25.

[6] 向立文, 李培杰. 档案部门实施档案大数据战略的必要性与可行性研究[J]. 浙江档案, 2018(10):10-12.

[7] 徐拥军,王露露. 档案部门参与大数据战略的必备条件和关键问题——以浙江省为例[J]. 浙江档案,2018(11):11-14.

[8] 梁凯. 多维度视角下大数据与档案关系的思考——以杭州市大数据管理为背景[J]. 中国档案, 2018(7):66-67.

[9] 周耀林,常大伟. 我国档案大数据研究的现状分析与趋势探讨[J]. 档案学研究,2017(3):34-40.

[10] 于英香. 大数据视域下档案数据管理研究的兴起:概念、缘由与发展[J]. 档案学研究, 2018(1):44-48.

[11] 黄璜,孙学智. 中国地方政府数据治理机构的初步研究:现状与模式[J]. 中国行政管理,2018(12):31-36.

[12] 徐拥军,张臻,任琼辉. 我国档案事业管理体制演变:历程、特点和趋势[J]. 档案学通讯, 2019(1):15-22.

[13] 舍恩伯格,库克耶. 大数据时代——生活、工作与思维的大变革[M]. 盛杨燕,周涛,译. 杭州:浙江人民出版社,2013.

[14] 徐拥军. 省级档案机构改革的特点、影响与展望[J]. 求索, 2019(2):74-80.

[15] 广东省人民政府. 广东省人民政府办公厅关于印发广东省经济和信息化委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知[EB/OL]. [2019-01-25]. http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201402/t20140226_480387.html.

[16] 贵州省大数据发展管理局. 省人民政府办公厅关于印发贵州省大数据发展管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知[EB/OL]. [2019-01-25]. http://www.gzdsj.gov.cn/xwzx/tzgg/201706/t20170616_2470795.html.

[17] 刘越男, 李静雅. 电子数据、电子文件相关概念的比较与对接[J]. 档案学研究, 2017(S1):92-99.

[18] 福建省人民政府. 专访省档案局(馆)副局(馆)长游富明[EB/OL]. [2019-01-25]. http://www.fujian.gov.cn/hd/ftzb/fthz/201806/t20180606_2792570.htm.

[19] 薛四新, 黄丽华, 杨来青, 等. 大数据环境下政务信息资源归档研究的框架体系[J]. 档案学研究, 2018(4):92-96.

[20] 杨冬权. 在学习习近平同志考察浙江省档案局(馆)时讲话座谈会上的发言[J]. 中国档案,2014(10):14-16.

[21] 中国政府网. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知[EB/OL]. [2019-01-25]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.

[22] 新华网. 习近平:实施国家大数据战略加快建设数字中国[EB/OL].[2019 －01 －25]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/09/c_1122084706.htm.

[23] 中国政府网. 李克强主持召开国务院常务会议 部署加快推进政务信息系统整合共享等[EB/OL].[2019 －01 －25]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-12/06/content_5244924.htm.

[24] 黄璜. 美国联邦政府数据治理:政策与结构[J]. 中国行政管理, 2017(8):47 －56.

[25] 李重照, 黄璜. 英国政府数据治理的政策与治理结构[J]. 电子政务, 2019(1):20 －31.

[26] 谭必勇, 陈艳. 加拿大联邦政府数据治理框架分析及其对我国的启示[J]. 电子政务, 2019(1):11 －19.

[27] 王露露, 徐拥军. 澳大利亚政府信息治理框架的特点研究及启示[J]. 图书情报工作, 2017,61(8):33 －42.

[28] 李相杰,房贤刚. 山东省委书记刘家义到省档案馆省数据大厅调研 数据是国家和社会资源 要实现数据开放共享便民利民[J]. 山东档案,2019(1):1.

**作者贡献说明:**

徐拥军:提出论文选题,设计论文结构,提出重要观点,修改审定;

张臻:收集资料,撰写初稿;

任琼辉:收集资料,参与撰写初稿。

## The Functional Relationship Between Archives Department and Data Management Department in the Context of National Big Data Strategy

Xu Yongjun[1] Zhang Zhen[1,2] Ren Qionghui[1]

[1] School of Information Resource Management, Renmin University of China, Beijing 100872

[2] School of Management, Beijing Electronics Science & Technology Institute, Beijing 100070



**Abstract:** [**Purpose/significance**] As important parts of the national information resource management system, the new-emerging data management departments and traditional archival congeners play different roles in the implementation of National Dig Data Strategy. And clarifying the functional relationship between these two kinds of data agencies, strengthening coordination and cooperation between them is fundamental basis for promoting the overall management of national information resources scientifically. [**Method/process**] By combing the current situation of the relationship between archives department and data management department in provincial and national level through literature analysis and field research, the paper aims to dissect the existing problems and policy recommendations as resolutions. [**Result/conclusion**] The problems include: the legal definition of management objects of the two departments is unclear; the management objects of the two departments are intersected and even totally different with each other; the duties of government information resource management are ambiguous; the negotiation and coordination mechanism of division of responsibilities needs to be established. The solutions include: clarifying the orientation of archives department in the national big data strategy, strengthening the legal construction in the management of government information resources, optimizing of national information resource management system thoroughly, speeding up the establishment and improvement of the coordination mechanism of different stakeholders' duties.

**Keywords:** big data strategy　archives department　data management department　information resource management